

**KEBIJAKAN HUKUM PIDANA DAN IMPLEMENTASINYA
DALAM PENANGGULANGAN TINDAK PIDANA ANAK
DI SURAKARTA**



SKRIPSI

Disusun dan Diajukan untuk Melengkapi Tugas-tugas dan Persyaratan guna
Mencapai Derajat Hukum dan Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum
Universitas Muhammadiyah Surakarta

Oleh :

CITRA AYUNING TYAS
C.100030263

**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SURAKARTA
2010**

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Manusia dilahirkan ke muka bumi dengan membawa hak-hak dasar yang diberikan Tuhan Yang Maha Esa atau lazim disebut dengan hak asasi manusia. Hak asasi manusia diberikan kepada setiap individu di dunia tanpa memandang suku, ras, warna kulit, asal-usul, golongan, dan perbedaan-perbedaan lainnya. Hak ini tidak akan pernah lepas dan selalu melekat seumur hidup. Demikian pentingnya hak asasi manusia bagi setiap individu sehingga eksistensinya harus senantiasa diakui, dihargai, dan dilindungi, di antaranya melalui berbagai produk perundang-undangan dan adanya pengakuan terhadap eksistensi hak asasi manusia tentu membawa konsekuensi pada perlunya diupayakan perlindungan terhadap hak-hak tersebut dari kemungkinan munculnya tindakan-tindakan yang dapat merugikan manusia itu sendiri, baik dilakukan oleh manusia lainnya maupun oleh pemerintah.

Hal itu bertitik tolak dari pembukaan UUD 45 pada pokok pikiran keempat yaitu negara berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa menurut dasar kemanusiaan yang adil dan beradab. Oleh karena itu, Undang-undang Dasar harus mengandung isi yang mewajibkan pemerintah dan lain-lain penyelenggara negara, untuk memelihara budi pekerti kemanusiaan yang luhur dan memegang teguh cita-cita moral rakyat yang luhur.¹

¹ Tim Redaksi, 2008, *UUD'45 Dan Amandemennya*, Bandung : Nuansa Mulia, hal. 45.

Adanya kebijakan hukum yang jelas, maka diharapkan tercipta suatu kondisi kehidupan masyarakat hukum yang selaras, serasi dan seimbang dengan adanya suatu peraturan hukum yang benar-benar mencerminkan rasa keadilan yang hidup dalam masyarakat, dimana Indonesia adalah merupakan negara hukum atau *rechstaat* dan bukannya negara yang berdasarkan pada kekuasaan belaka atau *machtstaat*, maka hukum merupakan panglima dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Sehingga segala sesuatu harus berdasarkan hukum dan tiap warga negara harus menjunjung tinggi hukum.

Kebijakan hukum pidana merupakan salah satu kebijakan yang selalu di perbaharui oleh pemerintah yang diintegrasikan dengan keseluruhan kebijakan sosial dan perencanaan pembangunan nasional. Menurut Sudarto, bahwa apabila hukum pidana hendak dilibatkan dalam usaha mengatasi segi-segi negatif dari perkembangan masyarakat modernisasi yaitu, antara lain, melalui penanggulangan kejahatan, maka hendaknya dilihat dalam hubungan keseluruhan politik kriminal atau *social defence planning* dan ini pun harus merupakan bagian integral dari rencana pembangunan nasional. Hal itu menjelaskan bahwa kebijakan hukum pidana ini dilakukan sebagai upaya untuk penanggulangan kejahatan.²

Kebijakan hukum pidana merupakan kebijakan integral untuk menanggulangi kejahatan yang muncul di masyarakat, karena pada dasarnya terjadinya kejahatan itu terkadang karena lemahnya hukum pidana yang berlaku. Oleh karena itu kebijakan hukum pidana memungkinkan untuk dapat

² Barda Nawawi Arief, 2005, *Bunga Tampang Kebijakan Hukum Pidana*, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, hal.4.

menanggulangi kejahatan yang muncul. Agar kebijakan hukum pidana itu bisa berfungsi baik maka perlu kerjasama dengan organisasi sosial dan keagamaan, lembaga pendidikan dan lain sebagainya.³

Kejahatan yang perlu ditanggulangi di masyarakat sungguh sangat kompleks dan salah satunya kejahatan yang dilakukan anak. Kejahatan yang dilakukan anak ini dikatakan sebagai tindak pidana anak. Selama ini, kita tahu bahwa anak adalah bagian dari generasi muda sebagai salah satu sumber daya manusia, merupakan potensi dan penerus cita-cita perjuangan bangsa, yang memiliki peranan strategis dan mempunyai ciri dan sifat khusus yang memerlukan pembinaan dan perlindungan untuk menjamin pertumbuhan dan perkembangan fisik, mental, dan sosialnya secara utuh, serasi, selaras, dan seimbang. Oleh karena itu agar anak tidak melakukan tindak pidana, maka harus ada kebijakan hukum pidana yang tepat. Kebijakan hukum pidana ini diharapkan akan dapat menanggulangi tindak pidana anak.

Dengan kebijakan penanggulangan tindak pidana anak yang tepat maka diharapkan tindak pidana anak akan dapat berkurang. Berdasarkan uraian tersebut permasalahan tentang kebijakan hukum pidana dalam menanggulangi tindak pidana anak penting untuk dikaji lebih dalam. Oleh karena itu penulis mengangkatnya, dalam penelitian dengan judul: **“KEBIJAKAN HUKUM PIDANA DAN IMPLEMENTASINYA DALAM PENANGGULANGAN TINDAK PIDANA ANAK”**

³ *Ibid*, hal.32.

B. Pembatasan dan Perumusan Masalah

Penelitian yang dilakukan ini agar tidak menyimpang dari latar belakang yang ada maka perlu diberikan pembatasan. Dalam penelitian ini ruang lingkup masalah dibatasi pada kebijakan hukum pidana dan implementasinya dalam penanggulangan tindak pidana anak di Surakarta.

Sesuai dengan pembatasan masalah di atas, maka dapat dirumuskan permasalahan yang berhubungan dengan kebijakan hukum pidana dalam penanggulangan tindak pidana anak sebagai berikut:

1. Bagaimana kebijakan hukum pidana dalam menanggulangi tindak pidana oleh anak?
2. Apakah kebijakan hukum pidana dalam menanggulangi tindak pidana anak sudah berjalan efektif?
3. Faktor-faktor apa saja yang menghambat efektifitas kebijakan hukum pidana dalam penanggulangan tindak pidana anak?
4. Bagaimana meningkatkan efektivitas kebijakan hukum pidana dalam penanggulangan tindak pidana anak?

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

1. Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang masalah dan rumusan masalah, penelitian ini mempunyai empat tujuan.

- a. Ingin mengetahui kebijakan hukum pidana dalam menanggulangi tindak pidana anak.

- b. Ingin mengetahui efektivitas kebijakan hukum pidana dalam menanggulangi tindak pidana anak.
- c. Ingin mengetahui faktor-faktor yang mempengaruhi efektifitas kebijakan hukum pidana dalam penanggulangan tindak pidana anak.
- d. Ingin mengetahui upaya-upaya yang dilakukan untuk meningkatkan efektivitas kebijakan hukum pidana dalam penanggulangan tindak pidana anak.

2. Manfaat Penelitian

a. Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan mampu memberikan informasi kontribusi terhadap peningkatan pengetahuan dan wawasan keilmuan, umumnya bagi praktisi hukum pidana, khususnya dalam menanggulangi tindak pidana anak di Surakarta.

b. Manfaat Teoritis

Manfaat hasil penulisan skripsi ini adalah sebagai bahan referensi yang dapat digunakan untuk bahan penelitian selanjutnya yang lebih mendalam lagi dan memperluas khasanah pembangunan hukum di Indonesia, khususnya menyangkut kebijakan hukum pidana dalam penanggulangan tindak pidana anak.

D. Kerangka pemikiran

Kebijakan atau upaya penanggulangan kejahatan pada hakikatnya merupakan bagian integral dari upaya perlindungan masyarakat (*social defence*) dan upaya mencapai kesejahteraan masyarakat (*social welfare*).

Dimana istilah "kebijakan" dalam tulisan ini diambil dari istilah "*policy*" (Inggris) atau "*Politiek*" (belanda). Bertolak dari kedua istilah tersebut kebijakan hukum pidana dapat pula disebut dengan istilah politik hukum pidana. Oleh karena itu, dapat dikatakan bahwa tujuan akhir atau tujuan utama dari politik kriminal ialah "perlindungan masyarakat untuk mencapai kesejahteraan masyarakat".⁴ Dengan demikian, dapatlah dikatakan bahwa politik kriminal pada hakikatnya juga merupakan bagian integral dari politik sosial (yaitu kebijakan atau upaya untuk mencapai kesejahteraan sosial).

Kebijakan integral dalam penanggulangan kejahatan, menurut Barda Nawawi Arief, adalah :⁵

1. Upaya penanggulangan kejahatan perlu ditempuh dengan pendekatan kebijakan, dalam arti :
 - a. Ada keterpaduan (integralitas) antara politik kriminal dan politik sosial.
 - b. Ada keterpaduan (integralitas) antara upaya penanggulangan kejahatan dengan "*penal*" dan "*non penal*".
2. Penegasan perlunya upaya penanggulangan kejahatan diintegrasikan dengan keseluruhan kebijakan sosial dan perencanaan pembangunan nasional.
3. Bertolak dari konsepsi kebijakan integral yang demikian itu, maka kebijakan penanggulangan kejahatan tidak banyak artinya apabila

⁴ Summary Report, *Resource Material Series* No.7, UNAFEI, 1974, hal.95.

⁵ Barda Nawawi, *Op.Cit*, hal.4.

kebijakan sosial atau kebijakan pembangunan itu sendiri justru menimbulkan faktor-faktor *kriminogen* dan *victimogen*.

4. Masalah strategis yang justru harus ditanggulangi ialah menangani masalah-masalah atau kondisi-kondisi sosial yang secara langsung atau tidak langsung dapat menimbulkan atau menumbuhsururkan kejahatan. Ini berarti, penanganan atau penggarapan masalah-masalah ini justru merupakan posisi kunci dan strategis dilihat dari sudut politik kriminal.
5. Dilihat dari sudut politik kriminal yang rasional, maka suatu politik kriminal harus rasional, oleh karena itu perlu adanya dukungan hasil-hasil penelitian.
6. Selain penelitian atau studi, perlu juga dilakukan evaluasi untuk dapat menanggulangi kejahatan-kejahatan yang terjadi.
7. Kebijakan integral tidak terbatas memperhatikan berbagai aspek sosial dan dampak negatif dari pembangunan serta perkembangan/kecenderungan kejahatan (*crime trend*), tetapi juga memperhatikan korban kejahatan.

Hakikatnya masalah kebijakan hukum pidana bukanlah semata-mata pekerjaan teknik perundang-undangan yang dapat dilakukan secara yuridis normatif. Di samping pendekatan yuridis normatif, kebijakan hukum pidana juga memerlukan pendekatan yuridis faktual yang dapat berupa pendekatan sosiologis, historis dan komparatif, bahkan memerlukan pula pendekatan integral dengan kebijakan sosial dan pembangunan nasional. Melalui penegasan itu berarti masalah kebijakan hukum pidana termasuk salah satu

bidang yang seyogyanya menjadi pusat perhatian kriminologi. Terlebih memang "pidana" sebagai salah satu bentuk reaksi atau respons terhadap kejahatan, merupakan salah satu objek studi kriminologi.⁶

Pengertian kebijakan hukum pidana dapat dilihat dari politik hukum maupun dari politik. Sudarto menyatakan bahwa kebijakan hukum pidana ini:⁷

"Berarti mengadakan pemilihan untuk mencapai hasil perundang-undangan pidana yang paling baik dalam arti memenuhi syarat keadilan dan daya guna dan juga usaha mewujudkan peraturan perundang-undangan pidana yang sesuai dengan keadaan dan situasi pada suatu waktu dan untuk masa yang akan datang".

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa kebijakan hukum pidana ini dilakukan untuk mengusahakan atau membuat dan merumuskan suatu perundang-undangan pidana yang baik. Kebijakan hukum pidana ini dapat dikatakan juga sebagai ilmu yang akan memungkinkan peraturan hukum positif dirumuskan secara lebih baik.

Menurut A. Mulder, garis kebijakan hukum pidana ini untuk menentukan :⁸

- a. Seberapa jauh ketentuan-ketentuan pidana yang berlaku perlu diubah atau diperbaharui;
- b. apa yang dapat diperbuat untuk mencegah terjadinya tindak pidana;
- c. cara bagaimana penyelidikan, penuntutan, peradilan dan pelaksanaan pidana harus dilaksanakan.

Usaha dan kebijakan untuk membuat peraturan hukum pidana yang baik pada hakikatnya tidak dapat dilepaskan dari tujuan penanggulangan kejahatan. Jadi kebijakan hukum pidana juga merupakan bagian dari politik kriminal dengan kata lain bahwa ditinjau dari sudut

⁶ *Ibid.* hal. 22.

⁷ Sudarto, 1983, *Hukum Pidana dan perkembangan Masyarakat*, Bandung: Sinar Baru, hal.161.

⁸ Barda Nawawi Arief, *Op.Cit*, hal. 333.

politik kriminal maka kebijakan hukum pidana identik dengan pengertian kebijakan penanggulangan kejahatan dengan hukum pidana. Kebijakan hukum pidana merupakan bagian dari usaha penegakan hukum khususnya hukum pidana oleh karena itu kebijakan hukum pidana menjadi bagian dari kebijakan penegakan hukum di pengadilan.

Kebijakan hukum dalam penanggulangan tindak pidana anak ini merupakan salah satu bidang yang menjadi perhatian kriminologi sekaligus merupakan bagian dari upaya menanggulangi kejahatan yang dilakukan anak. Kebijakan hukum pidana dalam penanggulangan tindak pidana anak ini merupakan bagian dari politik hukum atau penegakan hukum dimana setiap kebijakannya akan terkandung pertimbangan nilai. Oleh karena itu maka dalam kebijakan hukum pidana dalam penanggulangan tindak pidana anak ini orientasinya pada pendekatan nilai dalam penegakan hukum dan kebijakan tersebut akan terkait dengan asas-asas pengadilan anak yang mengacu pada Undang-undang Pengadilan Anak yaitu Undang-undang No. 3 tahun 1997 sebagai berikut :

a. Pembatasan umur (Pasal 1 butir 1 jo. Pasal 4 ayat 1)

Adapun orang yang dapat disidangkan dalam acara Pengadilan anak ditentukan secara limitif, yaitu minimum berumur 8 (delapan) tahun dan maksimum berumur 18 (delapan belas) tahun; dan belum pernah kawin.

b. Ruang lingkup masalah dibatasi (Pasal 1 ayat 2)

Masalah yang dapat diperiksa dalam sidang Pengadilan Anak hanyalah terbatas menyangkut perkara anak nakal.

- c. Ditangani Pejabat Khusus (Pasal 1 ayat 5, 6 dan 7)

Undang-undang No.3 Tahun 1997 menentukan perkara anak nakal harus ditangani oleh pejabat-pejabat khusus.

- d. Peran pembimbing kemasyarakatan (Pasal 1 ayat 11)
- e. Suasana pemeriksaan kekeluargaan (Pasal 42 ayat 1)
- f. Keharusan splitsing (Pasal 7)
- g. Acara pemeriksaan tertutup (Pasal 8 ayat 1)
- h. Diperiksa hakim tunggal (Pasal 11, 14 dan 18)
- i. Masa penahanan lebih singkat (Pasal 44 sampai dengan 49)
- j. Hukuman lebih ringan (Pasal 22 sampai dengan 32)

E. Metode Penelitian

Metode penting dalam suatu penelitian sebab dari metode yang digunakan akan memperoleh data, informasi, serta penjelasan mengenai segala sesuatu yang berhubungan dengan pokok permasalahan diperlukan suatu pedoman penelitian. Adapun metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Metode Pendekatan

Metode pendekatan adalah suatu pola pemikiran secara ilmiah dalam suatu penelitian. Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian menggunakan pendekatan normatif sosiologis. Pendekatan normatif adalah

“Dalam menganalisis data didasarkan pada asas-asas hukum dan perbandingan-perbandingan hukum yang ada dalam masyarakat”.⁹ yaitu mengenai kebijakan hukum pidana dalam menanggulangi tindak pidana terhadap anak. Sedangkan penelitian sosiologinya digunakan untuk mengetahui implementasi kebijakan hukum pidana dalam penanggulangan tindak pidana oleh anak khususnya di wilayah Surakarta.

2. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian adalah deskriptif, penelitian ini dimaksudkan untuk memberikan data yang seteliti mungkin tentang manusia, keadaan atau gejala-gejala lainnya.¹⁰ Artinya, penelitian ini dimasukkan untuk memberikan gambaran penuh dan selengkap mungkin tentang kebijakan hukum pidana dalam penanggulangan tindak pidana oleh anak dan implementasi di masyarakat, khususnya di wilayah Surakarta.

3. Jenis dan sumber data

Data merupakan hasil penelitian baik yang berupa fakta – fakta atau angka yang dapat dijadikan bahan untuk menyusun suatu informasi, yang dikatakan informasi adalah hasil pengolahan data yang dipakai untuk suatu keperluan.¹¹

⁹ Soerjono Soekanto, 2001, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta, Raja Grafindo Persada, hal. 6.

¹⁰ Soerjono Soekanto, 2001, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta, Raja Grafindo Persada, hal. 10.

¹¹ Soerjono Soekanto, 1986, *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta, University Indonesia Press, hal. 5

Adapun data yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah, Penelitian dengan pendekatan normatif sosiologis bersumber pada data primer dan sekunder dari pustaka,yaitu sebagai berikut :

a. Data primer

Data primer, yaitu data-data yang diperoleh langsung dari lokasi penelitian dalam hal ini data-data berkaitan dengan implementasi kebijakan hukum pidana dalam penanggulangan tindak pidana anak di Surakarta. Sumber data primer ini adalah aparat penegak hukum di Surakarta dan praktisi pendidikan dalam hal ini adalah dosen hukum pidana.

b. Data sekunder

Data sekunder adalah data-data yang berupa bahan pustaka. Menurut Sorjono Soekanto, berdasarkan kekuatan mengikatnya, data sekunder dibedakan menjadi 3, yaitu :

1) Bahan hukum primer

Bahan hukum primer adalah peraturan perundang-undangan seperti:

- KUHP (Kitab Undang-undang Hukum Pidana)
- KUHAP (Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana)
- UU Pengadilan Anak

2) Bahan hukum sekunder

Yang termasuk bahan hukum sekunder dalam hal ini adalah buku-buku literatur karya pakar hukum, hasil penelitian, jurnal, media massa dan lain-lain.

3) Bahan hukum tersier

Adalah bahan hukum yang dapat menjelaskan bahan hukum primer dan sekunder, seperti kamus dan ensiklopedia dll.

4. Metode Pengumpulan Data

a. Studi Kepustakaan

Metode ini dipergunakan untuk mengumpulkan data sekunder dengan cara mencari dan mempelajari peraturan perundang-undangan, doktrin-doktrin, data-data sekunder lain untuk mendapatkan gambaran atau informasi yang terkait dengan objek yang dikaji. Objek yang dikaji dalam penelitian ini adalah kebijakan hukum pidana dalam menanggulangi tindak pidana anak.

b. Penelitian lapangan

Penelitian lapangan digunakan untuk mengumpulkan data primer, khususnya tentang implementasi kebijakan hukum pidana dalam penanggulangan tindak pidana anak. Adapun metode yang digunakan adalah teknik wawancara. Wawancara merupakan cara untuk memperoleh informasi dengan bertanya langsung pada yang diwawancarai tentang objek yang sedang dikaji untuk menambah keakuratan data.¹² Metode wawancara ini dipergunakan untuk mewawancarai sumber data primer yang meliputi:

- 1) Seorang Hakim di Pengadilan Negeri Surakarta.
- 2) Seorang Jaksa di Kejaksaan Negeri Surakarta.
- 3) Advokat di Surakarta.

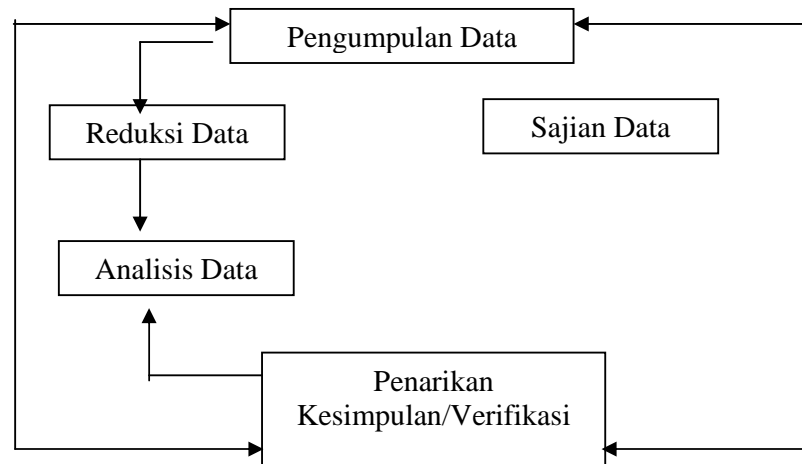
5. Metode Analisis Data

¹² Ronny Hanityo Soemitro, 1999, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, hal. 57.

Setelah data yang diperlukan terkumpul, maka sebagai tindak lanjutnya adalah melakukan analisis. Analisis data tidak dapat dilepaskan dari jenis penelitian. Karena penelitian ini merupakan suatu penelitian deskriptif kualitatif, maka metode analisis data yang digunakan adalah analisis kualitatif dan interaktif, maka data akan diproses melalui empat komponen yang terdiri dari:

- a. Reduksi data, merupakan proses seleksi penyederhanaan dan abstraksi yang ada.
- b. Sajian data, merupakan rangkaian organisasi informasi yang memungkinkan kesimpulan riset dilakukan.
- c. Analisis data, dalam analisis data digunakan metode induktif, yaitu suatu metode untuk menganalisis data dari keadaan, peristiwa-peristiwa atau fenomena-fenomena yang khusus menuju ke fenomena-fenomena yang bersifat umum.
- d. Penarikan kesimpulan atau verifikasi adalah pengumpulan data penelitian dimulai dengan memahami apa yang ditemui dengan melakukan pencatatan peraturan-peraturan, pola-pola, pertanyaan-pertanyaan, konfigurasi-konfigurasi yang mungkin, arahan sebab akibat dan proposisi-proposisi. Model analisis interaktif tersebut dapat diperjelas dengan gambar berikut ini:¹³

¹³ Matthew B Miles dan A. Michael Huberman. 1992. *Analyse the quantitative Data*, Diterjemahkan oleh Tjetjep Rohendi Rohidi. Jakarta: Universitas Indonesia. Hal. 8.



Keterangan:

Setelah data dikumpulkan, kemudian data-data tersebut diseleksi atau dikelompokkan sesuai dengan rumusan masalah (reduksi data). Data yang telah dikelompokkan tersebut kemudian dianalisis. Setelah analisis data dibuat kesimpulan. Dalam membuat kesimpulan antara analisis data dan data yang diperoleh harus sesuai tidak ada penyimpangan.

Pengambilan kesimpulan menggunakan metode induktif, yaitu suatu metode dalam menganalisis data berawal dari fenomena-fenomena khusus menuju pada fenomena-fenomena umum. Maksudnya fenomena tersebut berdasarkan norma-norma hukum di bidang penanggulangan tindak pidana pada anak, kemudian dikaitkan dengan hukum atau Undang-undang secara umum yang didasarkan pada kebijakan yang telah dikeluarkan oleh pemerintah.

Cara pengolahan data yang dilakukan dengan menggabungkan metode wawancara dan studi pustaka dengan peraturan perundang-

undangan (hukum positif) kemudian diambil suatu kesimpulan sesuai dengan permasalahan dalam skripsi.

F. Sistematika Skripsi

Bab I memuat Pendahuluan, berisi tentang: latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, metode penelitian, dan sistematika skripsi.

Bab II memuat Tinjauan Pustaka yang di dalamnya memuat tentang tinjauan umum tentang kebijakan hukum pidana, tinjauan umum tentang tindak pidana, tinjauan umum tentang penanggulangan tindak pidana, tinjauan umum tentang anak, dan tinjauan umum peradilan anak.

Bab III memuat hasil penelitian dan pembahasan, yang meliputi empat sub bab, yaitu kebijakan hukum pidana dalam menanggulangi tindak pidana anak, efektivitas kebijakan hukum pidana dalam menanggulangi tindak pidana anak di Surakarta, faktor-faktor yang menghambat efektivitas kebijakan hukum pidana dalam penanggulangan tindak pidana anak dan upaya-upaya meningkatkan efektivitas kebijakan hukum pidana dalam penanggulangan tindak pidana anak.

Bab IV memuat kesimpulan dan saran.